

Krzysztof Mucha

Uniwersytet im. Jana Długosza w Częstochowie

ORCID 0000-0001-8382-8521

k.mucha@ujd.edu.pl

Kompetencje komisji rewizyjnej rady gminy – wybrane problemy

Słowa kluczowe: samorząd gminny, rada gminy, komisja rewizyjna, kontrola

Streszczenie. Niniejsze opracowanie stanowi analizę aktualnych przepisów prawa w zakresie statusu prawnego komisji rewizyjnej rady gminy ze wskazaniem na zakres przysługujących jej kompetencji kontrolnych. Podstawowym zagadnieniem będącym przedmiotem badań jest określenie granic czynności kontrolnych prowadzonych przez komisję rewizyjną, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych względem komunalnych spółek prawa handlowego. Autor w ramach prowadzonych analiz próbuje rozstrzygnąć, czy przepisy prawne w tym zakresie są jednolite, a ich wykładnia spójna i konsekwentna.

Competences of the municipal council's audit committee – selected issues

Keywords: local government, municipal council, audit committee, control

Summary. This study is an analysis of current legal regulations in the area of the legal status of the audit committee of the municipal council, with a sentence on the scope of its control competences. The basic issue that is the subject of the conducted research is to determine the limits of control activities conducted by the audit committee, with particular emphasis on actions taken towards municipal commercial law companies. As part of the conducted analyses, the author tries to decide whether the legal regulations in this area are uniform and their interpretation is coherent and consistent.

Wprowadzenie

Pojęcie samorządności w polskim systemie prawnym odnosi się do wielu kwestii. Jednocześnie idea samorządności jest przedmiotem badań wielu nauk humanistycznych i społecznych, w tym nauk prawnych¹. Taki stan rzeczy skutkuje różnicowanym rozumieniem samorządności, która jest bezpośrednią podwaliną dla pojęcia samorządu. W podstawowym zakresie pojęcie samorządu definiuje się jako

¹ M. Kasiński, *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 71.

pewien system organizacji i zarządzania w grupach ludzi poprzez samodzielne decydowanie w swoich sprawach, opierając się na wcześniej ustalonych zasadach i regułach². Dodatkowo, jeżeli wskazaną definicję uzupełnimy o elementy pewnej ludzkiej wspólnoty lokalnej, która spośród własnego grona jest w stanie wytypować osoby upoważnione do kierowania utworzoną grupą – organy, to w takim przypadku mówimy o najpowszechniejszej formie sprawowania samorządności, czyli o samorządzie terytorialnym.

Na podstawie aktualnie obowiązującego systemu przepisów prawnych, obejmujących swoimi regulacjami również kwestie ustrojowe, w polskich realiach samorząd terytorialny odgrywa bardzo istotną rolę w zakresie funkcjonowania państwa. W ciągu wieków samorządowy aparat państwowy, a w zasadzie podmioty stanowiące samorząd, ewoluowały zarówno w zakresie przydzielanych im zadań, jak i przysługujących im kompetencji. W tym czasie ustrojowa pozycja samorządu uległa wzmocnieniu. Dodatkowo normy konstytucyjne wyraźnie stanowią, że urząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej³.

Osiągnięcie wskazanego celu stało się możliwe dzięki wprowadzeniu i utworzeniu rozbudowanego aparatu administracji publicznej, zarówno w odniesieniu do organów usytuowanych w systemie trójpodziału władzy, jak również w obszarze samorządu terytorialnego.

Samodzielność decydowania o własnych sprawach przyjęła szczególną moc w odniesieniu do wszystkich jednostek samorządowych, niezależnie od ich pozycji w strukturze. Niemniej konstytucyjnie za podstawową jednostkę samorządową w Polsce uznaje się gminę⁴. Właśnie w obszarze gminy kumuluje się najszerszy katalog zadań i obowiązków stanowiących zabezpieczenie dla funkcjonowania zarówno określonej lokalnie społeczności, jak i całego państwa. Taki stan również wymagał wprowadzenia odpowiednich rozwiązań, instrumentów oraz organów na poziomie gminy, które w samodzielny sposób będą stanowiły o funkcjonowaniu tworzonej jednostki.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym organem uchwałodawczym jest rada gminy, a wykonawczym, w zależności od wielkości gminy i jej statusu – wójt, burmistrz lub prezydent miasta⁵. Powyższy układ organizacyjny samorządu ma zapewnić wewnętrzną funkcjonalną równowagę i w tym celu ustawodawca dopuścił narzędzia kontrolne. Jednym z nich jest komisja rewizyjna działająca w ramach

² Por. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 8, Warszawa 1958, s. 47-48.

³ Zob. wyrok TK z 25.11.2002 r., sygn. K 34/01, OTK-A 2002, Nr 6, poz. 84; wyrok TK z 26.09.2013 r., sygn. K 22/12, OTK-A 2013, Nr 7, poz. 95.

⁴ Art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁵ Art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1465.

rady gminy, która ma uprawnienia kontrolne w stosunku do wójta oraz innych jednostek gminnych⁶.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza przepisów prawa oraz wybranego orzecznictwa w zakresie funkcjonowania bytu, jakim jest komisja rewizyjna, wyłącznie w obszarze samorządu gminnego, z pominięciem wskazanej instytucji na poziomie rady powiatu oraz sejmiku województwa. Zasadniczo zarówno doktryna, jak i judykatura wskazują na spójność w obszarze działania komisji rewizyjnej w strukturze gminy, niemniej w ramach przeprowadzonych badań zostaną wykazane obszary, które mogą implikować konieczność uzupełnienia lub doprecyzowania przepisów będących aktualnie źródłem potencjalnych rozbieżności interpretacyjnych.

Komisja rewizyjna – zarys kompetencji

a) Kontrola w zakresie wykonania budżetu gminy

Przepisy regulujące zakres funkcjonowania samorządu gminnego⁷ wskazują, że rada gminy poprzez powołaną w tym celu komisję rewizyjną kontroluje organ wykonawczy, gminne jednostki organizacyjne oraz jednostki pomocnicze. Ze względu na charakter komisji oraz jej kompetencje zasadne jest dokonanie odpowiedniego wskazania jej członków spośród radnych, którzy legitymują się odpowiednim doświadczeniem i wiedzą w zakresie funkcjonowania samorządu⁸. Ponadto komisja rewizyjna jest jedną z dwóch stałych komisji, obok komisji skarg, wniosków i petycji, której powołanie jest obowiązkiem rady.

Zakres kompetencji kontrolnych komisji rewizyjnej stanowi pochodną uprawnień kontrolnych samej rady gminy. Oznacza to, że komisja rewizyjna nie może mieć więcej uprawnień kontrolnych niż sama rada gminy⁹. W istocie komisja rewizyjna jest specjalną jednostką kontrolną działającą i reprezentującą całą radę gminy, w związku z tym ustawodawca wskazał, że do składu komisji rewizyjnej obligatoryjnie zostaje powołany członek każdego z klubów tworzących radę w liczbie co najmniej jednego przedstawiciela¹⁰. W tym zakresie rada podejmuje stosowną uchwałę, a wymóg, aby w skład komisji rewizyjnej weszli przedstawiciele wszystkich

⁶ Zob. P. Chmielnicki, *Komisja rewizyjna jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Maskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 342.

⁷ Art. 18a ustawy o samorządzie gminnym.

⁸ D. Czeszyk, *Pozycja ustrojowa oraz kompetencje komisji rewizyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 11, s. 72-82.

⁹ Wyrok NSA z 29.10.2019 r., sygn. II OSK 3034/17, LEX nr 2778595.

¹⁰ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 29.05.2017 r., sygn. II SA/OI 300/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6FC27963C3> [dostęp: 2.06.2025].

klubów, jest przestrzegany bezwzględnie¹¹. Ponadto w judykaturze można spotkać się ze stanowiskiem, że dopóki nie można powołać komisji rewizyjnej składającej się z członków wszystkich klubów rady, to taki organ nie może być utworzony¹². W judykaturze pojawia się odmienny pogląd, zgodnie z którym uchwała określająca skład komisji rewizyjnej, przy pominięciu obowiązku zapewnienia reprezentacji wszystkich klubów, jest obarczona kwalifikowaną wadą prawną¹³. Wyjątek w zakresie członkostwa w komisji stanowi ograniczenie dotyczące przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego rady¹⁴.

Komisja rewizyjna w ramach przydzielonych uprawnień opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu oraz podejmuje działania kontrolne zlecone przez radę. Ustawodawca przyjął, że zasady i tryb działania komisji rewizyjnej zostaną określone w statucie gminy. W zakresie dotyczącym oceny realizacji budżetu również zastosowanie mają przepisy ustawy o finansach publicznych¹⁵.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do udziału komisji rewizyjnej w procesie realizacji rocznego budżetu gminy w zakresie jego opiniowania oraz podjęcia odpowiednich kroków względem organu wykonawczego, nie wyłączając oceny jego działań pod kątem ewentualnych konsekwencji prawnych.

Komisja, która opiniuje wykonanie budżetu, ma obowiązek zapoznania się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu przedłożonym przez organ wykonawczy gminy oraz sama ocenia stopień wykonalności budżetu. Zasadniczo, prawidłowo funkcjonujący organ kontroli nie powinien ograniczać opinii wyłącznie do przedstawienia swojego stanowiska wypracowanego zgodnie ze wskazanym sprawozdaniem, lecz powinien dokonać własnych analiz oraz działań sprawdzających rzeczywiste wykonanie budżetu w danym roku. Powyższe działania powinny być podejmowane sukcesywnie i systematycznie w miarę wykonywania budżetu przez organ wykonawczy gminy¹⁶.

Intencją ustawodawcy było, aby działania komisji rewizyjnej odnosiły się do opiniowania wykonania budżetu gminy, a nie sprawozdania z wykonania budżetu.

¹¹ R.P. Krawczyk, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023, Legalis, teza 4.

¹² Zob. wyrok WSA w Lublinie z 30.06.2011 r., sygn. III SA/Lu 217/11, LEX nr 1087544; wyrok WSA w Olsztynie z 30.06.2011 r., sygn. II SA/Ol 296/11, LEX nr 1086423; wyrok WSA w Szczecinie z 21.07.2011 r., sygn. II SA/Sz 605/11, LEX nr 1259489.

¹³ Wyrok NSA z 14.12.2011 r., sygn. II OSK 2069/11, LEX nr 1108400.

¹⁴ E. Złakowski, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 216.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530.

¹⁶ R.P. Krawczyk, *op. cit.*, teza 9.

Taki stan wskazuje na konieczność aktywnej działalności podejmowanej przez komisję. W literaturze przedmiotu można spotkać się z następującym poglądem: „Nie ma wątpliwości, że działania komisji rewizyjnej muszą być prowadzone w sposób rzetelny i uczciwy w poczuciu społecznej odpowiedzialności związanej z powierzeniem wybranej grupie radnych prawa do oceny wykonania budżetu. Stawianie konkretnego wniosku bez próby jego uzasadnienia dyskredytuje radnych, podważa ich kompetencje oraz pozwala wątpić w ich uczciwość i niezależność. Niestety w polskiej praktyce wiele takich wniosków ma charakter wybitnie polityczny”¹⁷.

Kolejną czynnością, stanowiącą uprawnienie komisji rewizyjnej, odnoszącą się do szeroko przyjmowanej oceny realizacji budżetu jest sformułowanie wniosku o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu gminy,¹⁸ który jest przedstawiany organowi stanowiącemu. Co ważne, w literaturze podkreśla się, że zarówno opinia, jak i wniosek winny być ze sobą spójne. Oznacza to, że jeżeli komisja pozytywnie odniosła się do realizacji budżetu, to wniosek dotyczący absolutorium powinien być tożsamy¹⁹. Przyjmuje się, że wniosek komisji dotyczący absolutorium ma walor niewiążącej propozycji złożonej radzie gminy, nie zaś dyspozycji²⁰. Jednak rada może wyłącznie głosować nad uchwałą, której treść zaproponowała komisja rewizyjna. Oznacza to, że nawet jeżeli treść uchwały zaproponowanej przez komisję rewizyjną nie jest zgodna z ogólną oceną wyrażaną przez większość radnych w radzie, to rada nie może jej zmienić, a głosuje wyłącznie w zakresie wcześniej zaproponowanym. Może to oznaczać sytuację, że organ wykonawczy nie otrzyma absolutorium, ale też nie zostanie wyrażona w głosowaniu rady negatywna ocena realizacji budżetu²¹.

Na marginesie należy wskazać, że nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu przez radę gminy zgodnie z art. 28a ustawy o samorządzie gminnym może skutkować podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

¹⁹ M. Paczocha, *Absolutorium komunalne jako narzędzie oceny efektywności i skuteczności gospodarowania środkami publicznymi przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 6, s. 5–23.

²⁰ Wyrok NSA z 2.07.2008 r., sygn. I GSK 225/08, LEX nr 490091; podobnie wyrok WSA w Poznaniu z 17.02.2011 r., sygn. I SA/Po 921/10, LEX nr 842917; wyrok WSA w Gdańsku z 14.11.2012 r., sygn. I SA/Gd 1060/12, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1A8FCBD042> [dostęp: 3.06.2025]; tak samo wyrok NSA z 12.07.2002 r., sygn. I SA/Lu 525/02, Lex nr 79797.

²¹ Praktyka pokazuje, że może dojść do patowej sytuacji, w której komisja rewizyjna na skutek uzyskania w głosowaniu takiej samej liczby głosów „za” i „przeciw” nie może przedstawić konkretnego wniosku dotyczącego absolutorium. Uchwała nr 20/93/2016 z 18.07.2016 r. Kolegium RIO w Łodzi, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2016, nr 4, s. 99–104 oraz wyrok WSA w Łodzi z 20.12.2016 r., sygn. I SA/Łd 875/16, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 1, s. 80.

b) Kompetencje komisji rewizyjnej w zakresie kontroli organów gminy

Drugą grupę kompetencji komisji rewizyjnej stanowią te odnoszące się do kontrolowania organu wykonawczego gminy, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w obszarze szerszym niż tylko w zakresie realizacji budżetu.

Komisja rewizyjna w ramach prowadzonych czynności kontrolnych działa na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a w dalszej kolejności – zasad przyjętych w statucie gminy. W literaturze można się spotkać z poglądem, że trudno jest mówić o powszechnej standaryzacji czynności podejmowanych przez komisję, ponieważ poszczególne akty w różnych samorządach odzwierciedlają miejscowe potrzeby oraz wprowadzają nierzadko wypracowane wcześniej praktyki.

W związku z powyższym można mówić o pewnej swobodzie w zakresie kształtowania samego aktu, jakim jest statut gminy, co tyczy się również obszaru zarezerwowanego dla komisji rewizyjnej, jednak wszystko powinno opierać się na zasadzie praworządności. O ile ustawa o samorządzie gminnym zawiera przepisy stanowiące pewne minimum regulacji w tym obszarze, o tyle rolą organu gminy jest doprecyzowanie i uszczegółowienie poszczególnych czynności, eliminując wszelkie luki w zakresie prowadzonych kontroli²².

Komisja rewizyjna jest jednym z organów rady gminy i w takim zakresie też podejmuje określone działania, reprezentując organ uchwałodawczy w przedmiocie prowadzonych kontroli. Podstawowym narzędziem stanowiącym o formie planowanych kontroli jest plan pracy komisji przygotowywany przez przewodniczącego komisji w ścisłym uzgodnieniu z pozostałymi członkami²³. Przygotowany projekt powinien zawierać informacje co do planowanych czynności oraz terminu ich realizacji. Tak opracowany plan zostaje przekazany do uchwalenia, tj. zaakceptowania przez całą radę gminy²⁴. Można również wskazać, że „Komisja rewizyjna jest jedynie organem wewnętrznym rady, komisja rewizyjna nie działa samodzielnie. Może dokonywać czynności kontrolnych wyłącznie w zakresie określonym przez ustawę i w trybie ustalonym przez radę gminy. Natomiast zakres jej uprawnień nie może wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada upoważniła ją do działania w tym zakresie”²⁵. Prezentowany schemat działania stanowi wyraźne nakreślenie obszaru podejmowanej samokontroli w ramach jednego samorządu,

²² Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 79.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z 30.08.2017 r., sygn. II SA/Wa 1690/16, LEX nr 2352413.

²⁴ M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna rad gminy i powiatów oraz sejmików województwa*, Warszawa 2020, s. 202.

²⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 25.11.2021 r., sygn. III SA/Gl 635/21, LEX nr 3288918; A. Szewc, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pła-wecki, Warszawa 2012, wyd. 4, s. 271.

realizowanego przez podmiot reprezentujący organ uchwałodawczy względem prowadzonej kontroli organu wykonawczego²⁶.

Istotny z perspektywy prowadzonych czynności kontrolnych wobec organu wykonawczego oraz jednostek gminnych jest charakter realizowanego zadania. Zasadniczo w przypadku wykonywania zadań zleconych komisja rewizyjna nie jest jedynym podmiotem, który może dokonać oceny ich realizacji, ponieważ w tym przedmiocie również takie upoważnienie mają zlecające organy administracji rządowej. W przypadku wykonywania zadań własnych z kontrolą występuje wyłącznie komisja rewizyjna²⁷.

W ramach prowadzonych czynności kontrolnych oraz samostanowienia przyjmowane kryteria kontroli powinny być zawarte w statucie gminy²⁸. W praktyce najczęściej stosowane są metody przyjęte przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz Regionalne Izby Obrachunkowe. Praktyka pokazuje, że powszechnie stosowanymi kryteriami ocen są m.in. legalność, gospodarność, celowość, a także rzetelność²⁹.

Na marginesie można zaznaczyć, że w ramach prowadzonych postępowań kontrolnych bezwzględnie niedopuszczalne jest podjęcie jakichkolwiek działań kontrolnych w obszarze wydawanych rozstrzygnięć w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych przez organ³⁰. Podobne ograniczenie związane jest również z działalnością radnych rady gminy, ponieważ „W zakresie kontroli prowadzonych przez komisję rewizyjną nie mieści się kompetencja do kontroli działalności radnych”³¹.

Odnosząc się do podmiotowego ujęcia prowadzonych kontroli, ustawodawca wskazał na organ wykonawczy gminy, gminne jednostki organizacyjne oraz jednostki pomocnicze gminy. W pierwszym przypadku objęcie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kontrolą komisji rewizyjnej wynika bezpośrednio z funkcji kontrolnych rady gminy. W drugim przypadku ustawodawca odniósł się do gminnych jednostek organizacyjnych, które w kontekście prowadzonych kontroli stanowią najszerszy katalog, z najbardziej zróżnicowaną strukturą organizacyjną³². W przypadku kontroli gminnych jednostek organizacyjnych toczy się najwięcej dyskusji, o czym szczegółowo będzie mowa w dalszej części opracowania. Trzecią grupę

²⁶ J. Czerw, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 453.

²⁷ R.P. Krawczyk, *op. cit.*, teza 19.

²⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 11.02.2022 r., sygn. III SA/Kr 921/21, LEX nr 3313046.

²⁹ P. Sołtyk, *Komisja rewizyjna jako element kontroli wewnętrznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5, s. 18.

³⁰ C. Martysz, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 424.

³¹ Wyrok WSA w Kielcach z 26.08.2010 r., sygn. II SA/Ke 371/10, LEX nr 737769.

³² Zob. postanowienie NSA z 26.05.2015 r., sygn. II FSK 826/13, LEX nr 1774598.

kontrolowanych podmiotów stanowią jednostki pomocnicze gminy, do których należą sołectwa, dzielnice oraz osiedla³³.

Odnosząc się do ogólnych kwestii dotyczących gminnych jednostek organizacyjnych, mówimy o podmiotach, które są bezpośrednio podporządkowane gminie, a którymi pośrednio rządzi organ wykonawczy, czyli musi występować podporządkowanie służbowe³⁴. Za jednostki podporządkowane organowi wykonawczemu uznaje się jednostki budżetowe, w tym sam urząd gminy oraz jednostki gospodarki pozabudżetowej działające w różnej formie prawnej. W związku z powyższym kontroli podlegają m.in. szkoły, instytucje kultury, urzędy, organy pomocy społecznej oraz samorządowe zakłady budżetowe – jednostki organizacyjne gminy, które realizują jej zadania w ramach budżetu, lecz nie posiadają osobowości prawnej³⁵.

Dodatkowo samorząd gminny często w ramach określonej sfery działalności tworzy jednostki komunalne, które mają charakter samodzielny, prowadzą działalność na własny rachunek oraz posiadają osobowość prawną, a ich najczęstszą formą organizacyjną jest spółka prawa handlowego. I właśnie w kontekście takiej formy podmiotu rodzi się najwięcej kontrowersji i wątpliwości w zakresie możliwości prowadzenia kontroli przez komisję rewizyjną, zarówno w judykaturze, jak też w doktrynie, o czym w dalszej części pracy.

W przypadku kontroli jednostek pomocniczych gminy praktyka nie wskazuje problemów czy też ograniczeń. Mimo że nie ma jednoznacznej definicji prawnej tych jednostek, to w rzeczywistości są to jednostki powoływane dla usprawnienia funkcjonowania samorządu, przy jednoczesnym nakreśleniu sposobu ich funkcjonowania przez radę gminy poprzez zasady wskazane w statucie gminy oraz statutach powołanych jednostek. Dodatkowo statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Jednostka pomocnicza nie ma osobowości prawnej i nie może samodzielnie wchodzić w stosunki cywilnoprawne³⁶.

Ograniczenia kompetencji komisji rewizyjnej

Dotychczas przeprowadzona analiza przepisów w jednoznaczny sposób odnosi się do możliwości realizacji czynności kontrolnych przez komisję rewizyjną w odniesieniu do organu wykonawczego, podległych mu jednostek organizacyjnych

³³ Art. 5 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁴ Z. Cieślak, *Formy realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 587.

³⁵ R.P. Krawczyk, *op. cit.*, teza 22.

³⁶ Zob. wyrok NSA z 6.10.2021 r., sygn. III OSK 3962/21, LEX nr 3246849.

wyodrębnionych w strukturze samorządu oraz innych podmiotów realizujących zadania samorządu na określonej płaszczyźnie. Niemniej w przypadku omawianego zagadnienia problematyczne staje się prowadzenie czynności kontrolnych w komunalnych spółkach prawa handlowego, które najczęściej występują w prawnej formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej. Geneza problemu wynika z określenia przepisów regulujących kwestie kontroli i nadzoru prowadzonego w takich jednostkach. Z jednej strony mówimy o kontroli gminnej jednostki organizacyjnej na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, a z drugiej strony w przypadku tej samej jednostki, ale już działającej w określonej formie, jaką jest spółka kapitałowa posiadająca osobowość prawną, wskazujemy na podleganie organowi kontrolującemu, jakim jest rada nadzorcza spółki. W przypadku tej formy organizacyjnej podmiotu realizującego określone zadanie gminy dodatkowo należy wskazać na konsekwencje stosowania przepisów ustawy o gospodarce komunalnej³⁷.

Gmina, celem wykonywania zadań własnych, prowadzi gospodarkę komunalną poprzez bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności³⁸. Do tego celu samorząd może powołać samorządowy zakład budżetowy lub spółkę prawa handlowego. Dla prawidłowej realizacji czynności kontrolnych w gminie istotne jest określenie statusu spółki utworzonej na podstawie Kodeksu spółek handlowych, w szczególności w kontekście uznania jej za spółkę komunalną.

Powyższa kwestia w przepisach została uregulowana w następujący sposób. Kodeks spółek handlowych stanowi, że rada nadzorcza w przypadku spółki z o.o. ma charakter fakultatywny, chyba że kapitał zakładowy przewyższa wartość 500 tys. zł, a wspólników jest więcej niż 25 – wówczas powinna być ustanowiona obowiązkowo jako organ kontroli³⁹. W przypadku spółki akcyjnej rada nadzorcza jest obligatoryjnym organem nadzoru nad spółką.

Dodatkowo, zgodnie z art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej, w przypadku komunalnej spółki z o.o. obligatoryjnie powoływana jest rada nadzorcza⁴⁰ niezależnie od wartości kapitału zakładowego⁴¹. Przyjmuje się, że art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej stanowi *lex specialis* w relacji do art. 213 Kodeksu spółek

³⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2021 r. poz. 679.

³⁸ M. Eteł, *Zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego jako działalność gospodarcza*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów–Sandomierz 2017, s. 110.

³⁹ Art. 213 § 1 i § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 18.

⁴⁰ A. Rzatecka-Gill, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Lex/el. 2025, Art. 10a, teza 2.

⁴¹ Por. M. Przychodzki, K. Sącińska, *Zasady gospodarowania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9, s. 34.

handlowych⁴². Co do zasady rada nadzorcza pełni podstawową funkcję organu nadzoru i kontroli nad działalnością spółki komunalnej.

Właśnie w tym obszarze dochodzi do największych rozbieżności interpretacyjnych, dotyczących szeroko pojmowanej kontroli nad jednostką gminną. Można mówić o kumulacji i nałożeniu się kompetencji w tym obszarze. Jednak o ile przepisy są w tym zakresie precyzyjne, o tyle wskazana kwestia stanowi pole do kształtowania rozbieżnych stanowisk w doktrynie i judykaturze.

W krytyczny sposób do zagadnienia kontroli odniósł się Tomasz Machelski, który prezentuje pogląd, że brak jest „prawnych możliwości objęcia czynnościami kontrolnymi komisji rewizyjnej działalności spółek kapitałowych z udziałem gminy [...] należy przyjąć, iż ani komisja rewizyjna, ani żadna inna komisja rady, ani sama rada działająca *in corpore* nie jest uprawniona do wyręczania wójta w zakresie realizacji jego uprawnień jako organu właścicielskiego spółki komunalnej”⁴³.

Podobny pogląd prezentuje Ryszard P. Krawczyk, stwierdzając, iż „organowi stanowiącemu, a tym bardziej komisji rewizyjnej, co do zasady, może nie przysługiwać prawo kontroli działalności spółki komunalnej z o.o. W przypadku jednak, gdy JST jest jednym lub jedynym ze współników spółki z o.o., organ stanowiący wykonujący swoje funkcje kontrolne może żądać od organu wykonawczego JST (który odpowiedzialny jest za gospodarowanie mieniem komunalnym) informacji dotyczących bilansu oraz rachunku zysków i strat spółki, zarówno co do zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym”⁴⁴.

Jacek Piecha twierdzi, iż „przyjmuje się w zasadzie jednolicie, że rada gminy nie może realizować swoich funkcji kontrolnych wobec spółek prawa handlowego, nawet jeśli całość udziałów czy akcji w takiej spółce posiada gmina, której rada jest organem”⁴⁵.

Krytycznie ocenia możliwość prowadzenia kontroli przez komisję rewizyjną Grażyna Cern: „Bezpośrednia kontrola spółek odbywa się bowiem na zasadach określonych w zakresie kodeksu spółek handlowych, którego przepisy nie przewidują regulacji szczególnych dotyczących kontroli spółek z udziałem gminy (w tym dopuszczających ich kontrolę przez komisje rewizyjne rad gmin będących udziałowcami tych spółek)”⁴⁶.

⁴² C. Banasiński, *Komentarz do art. 10a*, [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, red. C. Banasiński, J.K. Maurycy, Warszawa 2017, s. 176.

⁴³ T. Machelski, *Spółka komunalna a kontrolne kompetencje rady gminy*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 11(218).

⁴⁴ R.P. Krawczyk, *op. cit.*, teza 22.

⁴⁵ J. Piecha, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, Warszawa 2018, s. 237.

⁴⁶ G. Cern, *Spółka komunalna a kontrola sprawowana przez radę gminy i radnych*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 140.

Podobnie negatywne stanowisko w tym zakresie prezentuje judykatura. Można przywołać wyrok WSA w Olsztynie, w którym wskazano, że „Żaden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji władczych, do bezpośredniego ingerowania w działalność takiej spółki, funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Gmina może wpływać na losy założonej spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw”⁴⁷. W tym samym orzeczeniu sąd jednoznacznie potwierdził brak kompetencji komisji rewizyjnej rady miejskiej do kontrolowania spółek komunalnych, podkreślając, że brak jest przepisów prawa, które przyznawałyby organom gminy prawo do bezpośredniej ingerencji w działalność spółek komunalnych działających na zasadach prawa cywilnego. Gmina może wpływać na spółkę jedynie jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej praw z tego tytułu. Sąd uznał, że powierzenie komisji rewizyjnej kontroli w spółkach komunalnych jest sprzeczne z zasadą legalizmu, która nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa.

Tożsame krytyczne stanowisko przejął w swoich rozstrzygnięciach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, stwierdzając, że „ustawa rozróżnia odrębne kompetencje do tworzenia gminnych jednostek organizacyjnych. W związku z czym pojęcie spółki nie jest tożsame z pojęciem gminnej jednostki organizacyjnej, skoro zaś ustawa te pojęcia rozróżnia, to oznacza, że ich podział jest rozłączny. Skoro spółka z ograniczoną odpowiedzialnością nie jest jednostką organizacyjną gminy, to komisja rewizyjna nie posiada uprawnień kontrolnych wobec takiego podmiotu”⁴⁸.

Odmienny pogląd w tym zakresie prezentuje Jędrzej Jakubowicz, który uznaje dopuszczalność przeprowadzenia kontroli spółki komunalnej przez komisję rewizyjną, wskazując, że „Spółki komunalne zostały przez ustawodawcę zakwalifikowane jako samorządowe jednostki organizacyjne. Podmioty te są regulowane i kontrolowane podwójnie – zarówno na podstawie przepisów prywatnoprawnych (KSH), jak i publicznoprawnych, które istotnie ingerują w konstrukcję spółki. To przepisy KSH stanowią jednak w tym kontekście przepisy o charakterze generalnym”⁴⁹.

Podobne stanowisko prezentuje Michał Kościelak, który twierdzi, że „funkcjonowanie spółki komunalnej nie musi oznaczać całkowitego pozbawienia rady

⁴⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 16.06.2015 r., sygn. II SA/Ol 433/15, LEX nr 1746545.

⁴⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 25.11.2021 r., sygn. III SA/Gl 635/21, LEX nr 3288918; zob. wyrok WSA w Gliwicach z 2.07.2019 r. sygn. III SA/Gl 472/19, LEX nr 2706447.

⁴⁹ J. Jakubowicz, *Powierzanie spółkom komunalnym władztwa administracyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego – wybrana problematyka*, [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, red. M. Jędrzejczak, M. Szewczyk, Warszawa 2022, s. 99.

gminy i jej organu, jakim jest komisja rewizyjna, prawa kontroli nad danym wy-cinkiem gospodarki komunalnej, co stanowi odrębną, nieprzewidzianą przepisami KSH metodę kontroli, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami⁵⁰.

W powyższej kwestii wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny, który opowiedział się za istnieniem kompetencji kontrolnych rady gminy wobec spółek komunalnych. W uzasadnieniu wskazano, że: „Dlatego też przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych. To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, ponieważ rada gminy musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania (zob. art. 6 i 7 u.s.g.). Przekazanie zadań do spółki nie może bowiem oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu «gminnych jednostek organizacyjnych», pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną⁵¹.

Również Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z rozstrzygnięć wskazał, że radny może podejmować działania o charakterze kontrolnym. Sąd podkreślił, że: „Radny jest członkiem organu stanowiącego gminy, a zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g. jednym z jej podstawowych uprawnień jest kontrola organu wykonawczego (burmistrza). Tym samym radny może samodzielnie (stosownie do art. 24 ust. 2 u.s.g.) kontrolować działalność urzędu miejskiego, a więc także i Burmistrza oraz spółek z udziałem Gminy lub gminnych osób prawnych. Ponadto radny bierze udział w głosowaniach, których przedmiotem są także uchwały określające nie tylko kierunki działalności burmistrza, ale i jego wynagrodzenie, udzielanie wotum zaufania, absolutorium itp.⁵².

Wnioski

W świetle powyższych rozważań można wyprowadzić następujące konstatacje. Przeprowadzona analiza norm regulujących funkcjonowanie samorządu gminnego, w szczególności obszar zarezerwowany dla komisji rewizyjnej, wykazuje występowanie luki prawnej, która w konsekwencji przedkłada się na niejednolite stosowanie prawa. Wykazana niejednoznaczność interpretacyjna przepisów powoduje wystę-

⁵⁰ M. Kościelak, *Sposoby powierzania przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnej spółce*, [w:] *Funkcjonowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Kościelak, P. Michalski, Warszawa 2018, s. 171.

⁵¹ Wyrok NSA z 29.08.2019 r., sygn. I OSK 657/19, LEX nr 2716125.

⁵² Wyrok NSA z 26.09.2024 r., sygn. III OSK 990/24, LEX nr 3765770.

powanie rozbieżności na poziomie stosowania prawa przez organy upoważnione do kontroli – komisję rewizyjną, ale również przez podmioty podlegające kontroli, w szczególności komunalne spółki prawa handlowego.

Występujący dwugłos w tym zakresie, zarówno w doktrynie, jak też judykaturze, wskazuje na konieczność usystematyzowania i jednoznacznego stosowania przepisów w tym obszarze. Zasadne wydaje się podjęcie odpowiednich kroków legislacyjnych, które wyeliminują z obrotu prawnego wskazaną wątpliwość interpretacyjną. Główny problem będący wynikiem przeprowadzonych badań dotyczy podejmowania czynności kontrolnych komisji rewizyjnej w zakresie komunalnych spółek handlowych.

Wymagane jest jednoznaczne wskazanie poprzez przepisy, czy w ww. przypadku wiodącym organem kontroli jest rada nadzorcza spółki, czy rada gminy działająca poprzez komisję rewizyjną. Ponadto w pracach legislacyjnych pożądane byłoby doprecyzowanie, czy komisja rewizyjna rady gminy może ingerować w kompetencje rady nadzorczej ustanowionej dla danej spółki komunalnej, a także w jakim zakresie może dochodzić do dublowania uprawnień obu tych organów w ramach sprawowanego nadzoru.

Biorąc pod uwagę aktualny stan prawny oraz wiodącą linią orzeczniczą, zasadne jest uznanie dopuszczenia szerszego wymiaru czynności kontrolnych, w których komisja rewizyjna może swobodnie podejmować planowane czynności. Z perspektywy majątku publicznego, a w szczególności sposobu zarządzania nim, uzasadnione jest dopuszczenie różnych form czynności kontrolnych zarówno tych, które podejmuje standardowo rada nadzorcza spółki, ale również tych podejmowanych przez komisję rewizyjną.

Literatura

- Augustyniak M., Przywora B., *Organizacja wewnętrzna rad gminy i powiatów oraz sejmików województwa*, Warszawa 2020.
- Banasiński C., *Komentarz do art. 10a*, [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, red. C. Banasiński, J.K. Maurycy, Warszawa 2017.
- Cern G., *Spółka komunalna a kontrola sprawowana przez radę gminy i radnych*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Chmielnicki P., *Komisja rewizyjna jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Maskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010.
- Czerw J., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Cieślik Z., *Formy realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Czysyk D., *Pozycja ustrojowa oraz kompetencje komisji rewizyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 11.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Doroszewski W., *Słownik języka polskiego*, t. 8, red. W. Doroszewski, Warszawa 1958.

- Etel M., *Zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego jako działalność gospodarcza*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów-Sandomierz 2017.
- Jakubowicz J., *Powierzanie spółkom komunalnym władztwa administracyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego – wybrana problematyka*, [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemińskiego*, red. M. Jędrzejczak, M. Szewczyk, Warszawa 2022.
- Kasiński M., *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Kościelak M., *Sposoby powierzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnej spółce*, [w:] *Funkcjonowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Kościelak, P. Michalski, Warszawa 2018.
- Krawczyk R.P., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023.
- Machelski T., *Spółka komunalna a kontrolne kompetencje rady gminy*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 11(218).
- Martysz C., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.
- Paczocho M., *Absolutorium komunalne jako narzędzie oceny efektywności i skuteczności gospodarowania środkami publicznymi przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 6.
- Piecha J., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, Warszawa 2018.
- Przychodzki M., Słacińska K., *Zasady gospodarowania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9.
- Rzatecka-Gill A., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Lex/el. 2025, Art. 10a.
- Sołtyk P., *Komisja rewizyjna jako element kontroli wewnętrznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5.
- Szewc A., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, wyd. 4, Warszawa 2012.
- Złakowski Ł., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.